



Strasbourg, 21 mars 2001

CommDH(2001)1
Version originale

**RAPPORT
DE M. ALVARO GIL-ROBLES,
COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME,
SUR SA VISITE EN PRINCIPAUTE D'ANDORRE
10 au 12 janvier 2001**

pour le Comité des Ministres et l'Assemblée Parlementaire

INTRODUCTION

1. Suite à l'invitation du Gouvernement d'Andorre, je me suis rendu dans la Principauté du 10 au 12 janvier 2001. Cette visite avait pour principal objectif de faire une première évaluation de la situation en matière des droits de l'homme, aussi bien du point de vue de la législation qu'en ce qui concerne l'application de cette législation en pratique.

2. Je souhaite remercier les autorités andorranes de leur chaleureux accueil et de l'aide qu'elles m'ont accordée dans le cadre de ce voyage. Grâce à leurs efforts, j'ai pu rencontrer tous les interlocuteurs que j'ai souhaités voir, non seulement les représentants du Gouvernement et du Parlement, mais également les représentants des ONG. De plus, j'ai eu l'occasion de visiter les deux prisons d'Andorre.

Je tiens à manifester ma vive gratitude à Madame l'Ambassadeur Imma Tor Faus, qui m'a accompagné durant cette visite, pour sa collaboration étroite et à remercier M. Mika Boedeker de son assistance lors de ce voyage.

I. Situation générale

1. L'Andorre a effectué une transition politique importante en adoptant en 1993 la première Constitution de son histoire, au travers de laquelle le pays est passé d'un système de gouvernement basé sur la tradition à un système démocratique moderne. Bien que cette Constitution ait introduit une solide protection des droits de l'homme, l'Andorre n'a pas encore ratifié quelques conventions du Conseil de l'Europe et n'a pas approuvé de décrets d'application en la matière.

2. Cette Constitution a consolidé le statut d'« Etat de droit indépendant, démocratique et social ». Le régime de l'Andorre est le Coprincipat parlementaire. Conformément à la tradition institutionnelle, les Coprinces sont conjointement et de manière indivise chef de l'Etat de l'Andorre. Les Coprinces sont à titre personnel et exclusif, l'Evêque d'Urgel, actuellement Monseigneur Joan MARTI ALANIS et le Président de la République française, actuellement M. Jacques CHIRAC.

L'Andorre a adhéré au Conseil de l'Europe le 10 novembre 1994 en signant le jour même la Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (ci-dessous la Convention) qu'elle a ensuite ratifiée le 22 janvier 1996.

II. Questions à caractère général

1. Dans le contexte de son admission au Conseil de l'Europe, l'Andorre a non seulement signé et ratifié la Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales et ses protocoles (à l'exception des protocoles 4 et 7)

mais également plusieurs traités internationaux. Cependant, plusieurs instruments importants du Conseil de l'Europe n'ont pas encore été ratifiés tels que le Code européen de sécurité sociale et la Convention européenne de sécurité sociale ainsi que la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant, la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local et la Convention européenne sur la nationalité.

2. D'après ce qu'on nous a dit à ce propos, le Parlement aurait fait savoir au Gouvernement qu'il était tout prêt à ratifier les Protocoles 4 et 7 à la CEDH. Même si le Gouvernement n'a pas encore donné suite à cette invitation parlementaire, il serait positif que la ratification desdits protocoles soit envisagée dans les plus brefs délais.

III. Questions spécifiques

A. La situation et les droits des étrangers en Andorre

1. En ce qui concerne sa population, Andorre constitue un cas spécifique, les Andorrans étant en minorité : en 1999, sur une population totale de 65 971 habitants, il y avait 22 743 Andorrans et 43 228 étrangers.

2. La législation relative à la nationalité est assez stricte ; elle consiste en la loi sur la nationalité et des décrets d'application. Pour obtenir la nationalité andorrane, la loi requiert une période de 25 ans de résidence continue en Andorre ainsi qu'une intégration suffisante dans la société. La Constitution dispose que l'acquisition ou la conservation d'une nationalité différente de la nationalité andorrane entraîne la perte de cette dernière dans les conditions et les délais fixés par la loi. En plus, une personne déposant une demande de naturalisation doit passer un examen devant une commission de la nationalité. L'examen porte avant tout sur la connaissance et la compréhension de la langue catalane ainsi que sur l'adaptation et la participation du demandeur au sein de la société d'Andorre.

Dans les cas précisés par l'article 6 de la Loi qualifiée sur la nationalité de 1995, un enfant né en Andorre de parents non andorrans y résidant, peut, néanmoins, obtenir dès sa naissance la nationalité andorrane, et cela à titre provisoire, dans le cas où les parents n'ont pas résidé en Andorre pendant 18 ans.

3. La très longue durée de résidence requise pour la naturalisation paraît influencer la volonté des résidents étrangers de demander la naturalisation. On constate que parmi les étrangers remplissant les conditions pour déposer une demande de naturalisation, seulement un tiers dépose une telle demande. De plus, une demande de naturalisation comporte la renonciation à la nationalité d'origine.

4. Même lorsqu'ils résident déjà depuis 25 ans en Andorre et pourraient donc demander la naturalisation, les étrangers ne peuvent voter lors des élections locales ou législatives. Pareille situation, qui est commune dans d'autres Etats européens en ce qui concerne les élections législatives, n'est cependant pas tellement restrictive à la participation des étrangers aux élections municipales, notamment dans le cadre des Etats membres de l'Union Européenne.

5. Lesdits « droits économiques » (c'est-à-dire notamment le droit de s'établir en tant qu'entrepreneur privé et le droit de créer une société privée) des résidents de long séjour restent limités, vu qu'ils n'obtiennent ces droits qu'au terme d'une période de 20 ans de résidence continue. Toutefois, cette période a été ramenée à 10 ans pour les Français et les Espagnols, en vertu de l'accord sur la circulation des personnes, signé à Bruxelles le 4 décembre 2000 et qui est actuellement en cours de ratification.

6. Le problème des étrangers résidant en Andorre *de facto* sans permis de résidence ou de travail, qui sont appelés couramment les porteurs du « reçu rose » (attestant du dépôt de leur demande de permis de travail) semble assez important car concernant quelques 4000 personnes. Ce phénomène inquiétant s'explique du fait que la demande de main-d'œuvre étrangère est bien supérieure en Andorre au quota officiel des permis de travail.

J'ai pu constater, d'après tous les témoignages, que les personnes en possession du « reçu rose » jouissent néanmoins exactement des mêmes droits que les résidents légaux. On m'a confirmé que leur situation sera régularisée lors de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur l'immigration approuvée en décembre dernier par le Parlement mais qui n'a pas encore été ratifiée par les Coprinces.

7. Même si le problème des 4000 résidents *de facto* était enfin réglé de façon acceptable, il n'empêche qu'il serait convenable que les durées de séjour requises pour obtenir la naturalisation et pour jouir de l'ensemble des droits économiques soient réduites dans la mesure du possible.

B. L'état de la procédure pénale et du système pénitentiaire

1. Lors de la phase de préparation aussi bien que lors de la visite, j'ai pris en compte les recommandations du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), dont une délégation a effectué une visite en Andorre du 27 au 29 mai 1998. Dans son rapport (CPT/Inf (2000) 11), le CPT avait attiré l'attention sur la situation des centres pénitentiaires ainsi que sur certaines dispositions du Projet de Code de procédure pénale.

2. Le but des modifications proposées par le CPT au projet du Code de procédure pénale était de garantir aux personnes détenues par la police le droit d'être assistées par un avocat dès le début de leur garde à vue. Les dispositions en la matière n'ayant pas été modifiées, cette question a été soulevée lors de ma visite, entre autres, avec les représentants du conseil supérieur de la Justice qui m'ont confirmé le soutien de la part des juges à cette proposition faite par le CPT. Cependant, ce qui importe évidemment en l'espèce, c'est que la police accepte l'accès des avocats aux personnes détenues dès le début de leur garde à vue – et ceci n'est toujours pas prévu par la loi.

3. Après l'entrée en vigueur de la Constitution, le système pénitentiaire a changé, pour autant que les personnes condamnées doivent dorénavant accomplir leurs peines en Andorre (et non plus dans les prisons espagnoles ou françaises). Selon

les informations recueillies, l'Andorre serait en train de rechercher des solutions pour certaines catégories bien précises de personnes condamnées auxquelles l'Andorre, en raison d'une infrastructure peu développée, ne pourrait pas donner les meilleures garanties d'une future réinsertion (mineurs, personnes requérant un traitement psychiatrique...).

Pour ce qui est des ressortissants espagnols, français ou de tout autre Etat Partie à la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées, ratifiée par l'Andorre le 13 avril 2000, ils peuvent demander leur transfert vers leur pays d'origine.

4. Lors de ma visite, les centres de Casa de la Vall et de la Comella fonctionnaient pleinement. Le nombre des personnes détenues dans le centre pénitentiaire de la Comella était de 24 et dans le centre pénitentiaire de Casa de la Vall de 10. Le nombre des gardiens de prison était de 35, ceux-ci étant encadrés par un directeur et un directeur adjoint. Quelques aménagements ont été effectués selon les recommandations du CPT, mais force est de constater qu'ils restent toujours insuffisants. La réquisition du terrain pour l'aménagement du centre de La Comella a été effectuée le 27 décembre 2000 et le concours pour un agrandissement de l'infrastructure du centre a été décidé le 29 décembre 2000. Les travaux n'étaient pas encore engagés au moment de ma visite.

A la lumière de ce que j'ai pu voir, il me semble tout aussi évident qu'au CPT qu'il faut fermer la prison de Casa de la Vall dans les plus brefs délais et, en vue de ceci, accélérer les travaux du centre pénitentiaire de La Comella, apparemment déjà en cours.

5. Dans le centre pénitentiaire de Casa de la Vall, un incident a été rapporté. Un des détenus aurait rencontré des problèmes avec sa télévision, qui n'avait pas été réparée. Lorsqu'il s'en serait plaint, les gardiens l'auraient agressé. En fait, quatre gardiens ont été suspendus de leurs fonctions pour la durée de l'enquête. Le Chef du Gouvernement, M. Marc FORNE, s'est montré inquiet de cet incident et s'est prononcé en faveur d'une enquête approfondie.

C. La situation concernant la sécurité sociale

1. La sécurité sociale couvre trois catégories de personnes : (i) les assurés salariés, c'est-à-dire les personnes qui travaillent pour le compte d'un employeur et qui doivent être obligatoirement affiliés à la Caisse andorrane de sécurité sociale (CASS) ; ensuite, (ii) les assurés non-salariés et volontaires, c'est-à-dire les personnes exerçant une activité à leur propre compte (agriculteurs, artisans, commerçants, professions libérales) ou les personnes n'exerçant aucune activité, pour qui l'affiliation n'est pas obligatoire mais peut s'effectuer à titre volontaire ; enfin (iii), les assurés retraités, c'est-à-dire les personnes bénéficiant d'une pension, dont l'affiliation est obligatoire.

2. Un problème évoqué lors des entretiens avec les représentants de la CASS et des ONG a été que 25 jours après avoir perdu ou cessé leur travail, les assurés ne sont plus pris en charge par la Sécurité Sociale. Cette exclusion de la couverture sociale

concerne l'assuré autant que les personnes à la charge de celui-ci (conjoint et enfants). Elle comporte la perte des allocations sociales et familiales ainsi que de la protection médicale, mais ne saurait affecter le droit à l'éducation des enfants.

3. Il se peut que ceci n'arrive pas souvent en pratique puisque l'Andorre ne connaît pas à présent le chômage et les personnes qui perdent leur travail en retrouvent un autre assez rapidement ou quittent le pays. Cependant, cette situation me paraît pouvoir être améliorée, surtout en ce qui concerne le système de protection sociale, afin de maintenir notamment le droit à la protection médicale des catégories défavorisées, tout particulièrement en cas de chômage.

D. Les questions relatives au droit du travail

1. La Constitution dans son article 17 prévoit la liberté syndicale et le droit à la création et au fonctionnement d'organisations professionnelles, patronales et syndicales est donc reconnu en Andorre.

2. Néanmoins, lors de ma visite, la législation sur les syndicats n'était pas encore en vigueur. En effet, la « Loi sur les associations », approuvée par le Parlement au mois de décembre, ne devrait entrer en vigueur que quatre mois plus tard. Les représentants du Gouvernement, interrogés sur ce sujet, ont considéré que la loi régissant le fonctionnement des associations couvre également les syndicats. Les ONG ont fait part entre autres des difficultés rencontrées lors de la constitution d'un syndicat particulier et par conséquent souhaité davantage de garanties légales de l'action syndicale.

3. Selon l'information que j'ai reçue, les syndicats suivants existent actuellement : le syndicat de l'enseignement religieux, le syndicat de l'enseignement public, le syndicat des services d'information de la radio et de la télévision publiques et le syndicat andorran des Travailleurs (SAT), qui a été inscrit dans le registre des associations lors de la session du Conseil des Ministres du mercredi 28 février 2001. Il existe également de nombreuses associations professionnelles.

4. Les dispositions de l'article 19 de la Constitution régissant le droit de grève demeurent imprécises, en l'absence de toute loi ou décret d'application à ce propos. Selon cet article, les travailleurs et les chefs d'entreprises ont le droit de défendre leurs intérêts économiques et sociaux. L'article fait cependant référence à une loi qui devrait déterminer les conditions de l'exercice de ce droit. Or, de telles dispositions n'existent pas encore. Cela crée des problèmes quant à la protection de l'action syndicale, étant donné que les personnes participant aux actions syndicales ne sont pas clairement protégées en cas de licenciement.

5. En tout cas, l'Andorre a déjà signé le 4 novembre 2000 la Charte Sociale Européenne et l'on peut s'attendre à sa prochaine ratification, ce qui permettra de résoudre en grande partie les quelques problèmes constatés.

E. Le système judiciaire

1. Selon la Constitution, la Justice est rendue, au nom du peuple andorran, exclusivement par des juges indépendants, inamovibles et soumis uniquement à la Constitution et à la loi pour ce qui est de l'exercice de leurs fonctions judiciaires. Les juridictions d'exception sont interdites. Tous les juges, quelle que soit leur catégorie, sont nommés pour un mandat renouvelable de six ans parmi les personnes possédant un diplôme de droit et ayant l'aptitude pour l'exercice de la fonction judiciaire.

2. Selon le conseil supérieur de la Justice, la formation des juges doit être prioritaire pour le fonctionnement de la Justice. Un des problèmes concernant le système judiciaire est le manque de juges. La formation des juges s'effectue soit en France (souvent à Bordeaux), soit en Espagne (majoritairement à Barcelone). Actuellement, l'on dénombre deux juges ayant effectué un stage à Strasbourg. L'entrée dans le corps de la Magistrature assise se fait par voie de concours. Le concours, ouvert pour les licenciés en droit, se compose d'épreuves écrites et orales devant un jury composé de magistrats.

3. Par ailleurs, une réforme structurelle prévoit que des équipes de conseillers seraient mises à la disposition des juges, pour leur permettre de mieux se préparer aux audiences qu'ils président.

4. Dans son rapport, le CPT avait proposé de mettre en place un système d'inspection régulière des centres de détention de la police et des centres pénitentiaires par un organe indépendant. Le conseil supérieur de la Justice m'a indiqué qu'à la suite de cette proposition un juge visite désormais les prisons tous les trois mois et le parquet s'y rend même plus fréquemment.

F. Autres questions évoquées

L'absence d'aide aux femmes victimes de violences au sein de la famille a été évoquée par les représentants des ONG, en tant qu'un problème à résoudre. La Présidente de l'Association des femmes migrantes d'Andorre a notamment revendiqué la création d'un centre d'accueil pour femmes maltraitées, compte tenu du nombre inquiétant de cas signalés à l'Association. Même si les statistiques de l'Association datent de 1996, elles démontrent le problème : 154 cas d'agression, dont 131 agressions de caractère verbal et 23 concernant des violences physiques, pour lesquels les Services de police ont été appelés. L'Association a recueilli quelques 4000 signatures en faveur de la création d'un tel centre. Par ailleurs, plusieurs parlementaires m'ont confirmé l'opportunité de créer un pareil centre tout en m'expliquant que l'on n'était pas encore d'accord sur les modalités.

CONCLUSIONS

Mon voyage a montré qu'en Andorre, il n'existe pas de problèmes insurmontables concernant la jouissance générale des droits de l'homme, ni du point de vue du perfectionnement d'une législation conforme aux normes européennes pertinentes, ni du point de vue de l'application et du respect de pareille législation. Comme il a été précédemment relaté, il serait nonobstant nécessaire de fermer le centre pénitentiaire de Casa de la Vall et d'achever les travaux d'adaptation du centre de la Comella. Il serait également positif que l'Andorre fasse un effort pour la ratification des instruments internationaux susmentionnés et pour une amélioration de la législation nationale sur les points soulevés dans ce rapport.

ANNEXE

**Programme de la visite de M. Alvaro Gil-Robles,
Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe
dans la Principauté d'Andorre**

Mercredi 10 janvier 2001

- 14h40 Arrivée à l'aéroport de Toulouse. Transfert en Andorre
- 19h30 Arrivée à l'hôtel Andorra Park
- 22h00 Dîner avec les membres de la Délégation andorrane à l'Assemblée
Parlementaire du Conseil de l'Europe

Jeudi 11 janvier 2001

- 09h00 Entretien avec différents représentants du Conseil d'Administration de la
Sécurité Sociale
- 10h00 Entretien avec le médiateur « raonador del ciutadà », M. Ricard FITER
- 11h00 Entretien avec des membres d'ONG humanitaires
- 12h00 Entretien avec des membres d'ONG sur les femmes : Association des
Femmes d'Andorre et Association des Femmes Migrants d'Andorre
- 13h00 Déjeuner de travail offert par M. Estanislau SANGRA, Ministre de
l'Intérieur
- 15h30 Entretien avec M. Albert PINTAT, Ministre des Relations Extérieures
- 16h15 Entretien avec M. Enric CASADEVALL, Ministre de la Présidence, de
l'Economie et de la Santé et du Bien-être Social
- 17h00 Entretien avec M. Marc FORNE, Chef du Gouvernement
- 18h00 Entretien avec M. Marc VILA, Président du Conseil Supérieur de la Justice
- 19h30 Présentation de la version Catalane de la sélection de traités du Conseil de
l'Europe
- 21h00 Dîner offert par le Ministre des Relations Extérieures

Vendredi 12 janvier 2001

- 08h30 Visite des locaux de détention de la police d'Andorre-la-Veille
- 09h00 Visite des centres pénitentiaires de le Comella et de Casa de la Vall
- 10h00 Entretien avec le Président du Parlement "Consell General"et "sindic"
M. Francesc ARENY CASAL et le Vice-Président "Sub Sindic"
M. Miquel ALVAREZ MARFANY
- 10h30 Entretien avec les Présidents des groupes parlementaires
- 12h30 Conférence de presse
- 13h30 Départ d'Andorre